SENTENZA 18-22 NOVEMBRE 1991, N. 422

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Veneto notificato il 2 aprile 1991, depositato in cancelleria il 12 aprile successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro dell'ambiente del 28 dicembre 1990 (Istituzione della riserva naturale dello Stato "Monte Pelmo, Mondeval, Passo Giau", nei comuni di S. Vito e Borca di Cadore) ed iscritto al n. 23 del registro conflitti 1991;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 9 luglio 1991 il giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli avvocati Vittorio Domenichelli e Vitaliano Lorenzoni per la Regione Veneto e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Veneto ha presentato ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dell'ambiente del 28 dicembre 1990, con il quale è stata istituita la riserva naturale dello Stato "Monte Pelmo, Mondeval, Passo Giau", nei comuni di S. Vito e Borca di Cadore.

La ricorrente, premesso di avere già assoggettato a specifica tutela ambientale l'area su cui il Ministero intende istituire la riserva naturale, ricorda come analogo provvedimento sia già stato adottato dal Ministro dell'ambiente con d.m. 7 settembre 1989 e come questi sia stato annullato dalla prima sezione del T.A.R. del Veneto con sentenza n. 16 del 1991 con la motivazione che non era stato deliberato dal Governo nella forma dell'atto d'indirizzo e coordinamento.

Secondo la ricorrente, inoltre, ogni attribuzione sui parchi e le riserve naturali è stata trasferita alle Regioni dall'art. 83 del d.P.R. n. 616 del 1977, fatta eccezione per i parchi e le riserve interregionali e per quelli precedentemente istituiti con legge statale; né tale riparto di competenze sarebbe stato modificato dall'art. 5, primo comma, della legge n. 349 del 1986 (che assegna al Governo poteri d'intervento circa l'istituzione di parchi a carattere interregionale o di riserve naturali, nell'ambito della funzione di indirizzo e coordinamento), ovvero dall'art. 7, primo comma, della legge n. 59 del 1987 (che attribuisce al Ministro dell'ambiente il potere di adottare nelle aree individuate come zone da destinarsi a riserve naturali statali le necessarie misure di salvaguardia al fine di evitare qualsiasi trasformazione dei luoghi). Il Ministro dell'ambiente, quindi, sarebbe titolare di "un mero potere di proposta" nei confronti del Governo, ma non potrebbe decidere egli stesso l'istituzione di nuove riserve statali al di fuori della procedura prevista per l'esercizio della funzione d'indirizzo e coordinamento.

Altre censure investono il contenuto normativo del d.m. 28 dicembre 1990. Secondo la ricorrente sarebbero illegittimi: l'art. 3, perché contenente norme di estremo dettaglio; l'art. 9, perché prevedrebbe competenze ministeriali in assenza di qualunque fondamento legislativo; gli artt. 4 e 5, in combinato disposto, perché addosserebbero (anche) alla Regione Veneto le spese per la gestione di una riserva naturale decisa dallo Stato senza conferire alla Regione stessa i necessari mezzi finanziari, in violazione degli artt. 81 e 119 della Costituzione.

2. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri si è costituito, tramite l'Avvocatura Generale dello Stato, solo formalmente, riservandosi ogni controdeduzione sugli argomenti esposti dalla regione ricorrente. All'atto di costituzione, tuttavia, non ha fatto seguito alcuna memoria.

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto ha presentato ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dell'ambiente del 28 dicembre 1990 (Istituzione della riserva naturale dello Stato "Monte Pelmo, Mondeval, Passo Giau", nei comuni di S. Vito e Borca di

Cadore). Secondo la ricorrente, tale decreto sarebbe lesivo di competenze costituzionalmente assegnate alle regioni ordinarie dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, come attuati dall'art. 83, ultimo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, dall'art. 5 della legge 18 luglio 1986, n. 349, e dall'art. 7 della legge 3 marzo 1987, n. 59, sia perché non spetterebbe al Ministro dell'ambiente il potere di istituire riserve naturali, sia perché il decreto impugnato conterrebbe disposizioni prive di una adeguata base legislativa. Sempre a giudizio della ricorrente, lo stesso decreto violerebbe altresì gli artt. 81 e 119 della Costituzione, perché non conferirebbe alla regione i mezzi finanziari necessari per la gestione di una riserva naturale la cui istituzione è frutto di una decisione statale.

2. - Il ricorso va accolto.

A partire dalla sentenza n. 830 del 1988, questa Corte ha enunziato il principio, desunto dall'art. 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349, secondo il quale al Ministro dell'ambiente spetta "un mero potere di proposta per l'individuazione delle riserve naturali".

Nella sentenza n. 346 del 1990 la stessa Corte ha ulteriormente sottolineato che il citato art. 5 "trasferisce genericamente al Ministro dell'ambiente le competenze per l'innanzi imputate al Ministro dell'agricoltura e foreste in ordine ai parchi nazionali e all'individuazione delle zone d'importanza naturalistica nazionale e internazionale, competenze fra le quali non è ricompresa la potestà di deliberazione dell'individuazione delle aree su cui istituire le riserve". Su tale base, la Corte ha allora concluso che "si deve ritenere che il Ministro dell'ambiente sia del tutto privo del potere di deliberare l'individuazione delle aree su cui istituire riserve o parchi naturali d'importanza nazionale o internazionale".

Infine, nella sentenza n. 148 del 1991 questa Corte ha positivamente e riassuntivamente precisato che, alla luce della legislazione che al momento ripartisce le competenze fra Stato e regioni ordinarie in attuazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, l'individuazione di nuovi territori da destinare a riserve, l'istituzione delle riserve medesime, la determinazione dei relativi confini, la fissazione delle misure di salvaguardia, nonché la perimetrazione provvisoria dell'area protetta, sono poteri spettanti allo Stato "nell'ambito della funzione governativa di indirizzo e coordinamento, da esercitare su proposta del Ministro dell'ambiente" (art. 83, ultimo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977). Essi, pertanto, attualmente possono essere legittimamente esercitati soltanto attraverso **una deliberazione collegiale del Governo, non già nella forma del decreto ministeriale**.

Sulla base di tale giurisprudenza, non vi può esser dubbio che l'atto il quale ha dato origine al conflitto di attribuzione ora in decisione concreta un esercizio illegittimo del relativo potere statale, comportante la menomazione delle competenze costituzionalmente spettanti alle regioni a statuto ordinario ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, come attuati dall'art. 83, ultimo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, dall'art. 5 della legge n. 349 del 1986 e dall'art. 7 della legge n. 59 del 1987.

Conseguentemente deve essere annullato in toto il decreto del Ministro dell'ambiente 28 dicembre 1990 (Istituzione della riserva naturale dello Stato "Monte Pelmo, Mondeval, Passo Giau", nei comuni di S. Vito e Borca di Cadore).

Resta assorbita ogni altra censura sollevata dalla ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato istituire con decreto del Ministro dell'ambiente una riserva naturale dello Stato, e, conseguentemente, annulla il decreto del Ministro dell'ambiente 28 dicembre 1990 (Istituzione della riserva naturale dello Stato "Monte Pelmo, Mondeval, Passo Giau", nei comuni di S. Vito e Borca di Cadore).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 1991.